COMMISSION
EUROPÉENNE

Strasbourg, le 3.10.2017
C(2017) 6810 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 3.10.2017

sur la recommandation de la Banque centrale européenne en vue d'une décision du Parlement européen et du Conseil portant modification de l'article 22 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne

AVIS DE LA COMMISSION

du 3.10.2017

sur la recommandation de la Banque centrale européenne en vue d'une décision du Parlement européen et du Conseil portant modification de l'article 22 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne

1. INTRODUCTION

1. Le 22 juin 2017, la Banque centrale européenne (BCE) a soumis une recommandation (BCE/2017/18) en vue d'une décision du Parlement européen et du Conseil portant modification de l'article 22 du protocole n° 4 sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC et de la BCE»)[1]. Le 12 juillet 2017, le Conseil a consulté la Commission européenne sur cette recommandation.

2. La compétence de la Commission pour émettre un avis se fonde sur l'article 129, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et sur l'article 40.1 des statuts du SEBC et de la BCE.

3. La Commission salue vivement l'initiative qu'a prise la BCE de recommander au législateur une modification de l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE en vue de permettre à la BCE de réglementer les «systèmes de compensation pour les instruments financiers» à des fins de politique monétaire, dans la mesure où cette mesure complète la proposition législative de la Commission du 13 juin 2017 visant à modifier le règlement (UE) n° 648/2012 en adaptant le cadre juridique applicable à la BCE. La BCE serait ainsi en mesure d'assumer pleinement les responsabilités confiées aux banques centrales d'émission au titre de la proposition susvisée de la Commission en ce qui concerne les systèmes de compensation pour les instruments financiers libellés en euros.

2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. La Commission partage le point de vue de la BCE selon lequel les contreparties centrales sont d'une importance capitale pour l'Union et reconnaît comme elle que le caractère transfrontalier et systémique de la compensation centrale s'est nettement accentué. Depuis l'adoption du règlement (UE) n° 648/2012, et sous l'influence de facteurs liés aux marchés d'une part, et de facteurs réglementaires d'autre part, les contreparties centrales — dans l'UE et au niveau mondial — ont vu croître rapidement le volume et l'étendue de leurs activités. La compensation centrale contribue à réduire les risques systémiques grâce à une gestion solide du risque de contrepartie, une transparence accrue et une utilisation plus efficace des garanties. La compensation centrale obligatoire des contrats dérivés de gré à gré normalisés correspond à un engagement pris par les dirigeants du G20 dès 2009 et a été mise en œuvre au sein de l'Union européenne et dans le monde. Depuis lors, la proportion de dérivés de gré à gré faisant l'objet d'une compensation centrale a augmenté, et cette expansion devrait se poursuivre dans les prochaines années avec l'introduction d'obligations de compensation supplémentaires pour d'autres types d'instruments et

[1] JO C 212 du 1.7.2017, p. 14.

un recours accru à la compensation volontaire par des contreparties qui ne sont pas encore soumises à une obligation de compensation. La proposition législative de la Commission du 4 mai 2017 visant à modifier le règlement (UE) n° 648/2012 de manière ciblée afin d'en améliorer l'efficacité et la proportionnalité incitera davantage les contreparties centrales à offrir des services de compensation centrale des dérivés aux contreparties et facilitera l'accès à la compensation centrale des petites contreparties financières et non financières. En outre, les marchés de la compensation sont bien intégrés dans l'ensemble de l'Union mais extrêmement concentrés dans certaines catégories d'actifs et fortement interconnectés. Il est inévitable que la part croissante de la compensation centrale entraîne une concentration accrue des risques au niveau des contreparties centrales. La Commission reconnaît que ce problème doit être traité de manière appropriée et a déjà proposé des mesures réglementaires à cette fin.

5. La Commission est donc d'accord avec la BCE sur le fait que l'importance systémique croissante des contreparties centrales pourrait générer des risques susceptibles d'affecter les systèmes de compensation, risques qui pourraient menacer le bon fonctionnement des systèmes de paiements et la mise en œuvre de la politique monétaire unique, ce qui porterait atteinte, en définitive, à l'objectif principal qu'est le maintien de la stabilité des prix.

6. La Commission partage également le point de vue de la BCE selon lequel le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne, tel qu'il a été notifié le 29 mars 2017, constitue pour l'Union un défi majeur supplémentaire, du fait que les exigences du règlement (UE) n° 648/2012 cesseront d'être applicables aux contreparties centrales établies au Royaume-Uni et que le volume d'instruments financiers libellés dans les monnaies des États membres qui est compensé dans des pays tiers va sensiblement augmenter.

3. OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES

7. Il est rappelé que, conformément à l'article 127, paragraphe 1, du TFUE, l'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. L'article 127, paragraphe 2, du TFUE indique que la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire et la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiements figurent parmi les missions fondamentales relevant du SEBC. Ces missions fondamentales sont également rappelées à l'article 3, paragraphe 1, des statuts du SEBC et de la BCE. Elles servent l'objectif principal du SEBC consistant à maintenir la stabilité des prix; leur exercice doit par conséquent contribuer à la réalisation de cet objectif.

8. L'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE, intitulé «Systèmes de compensation et de paiements», dispose que la BCE et les banques centrales nationales peuvent accorder des facilités, et la BCE peut arrêter des règlements, en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiements au sein de l'Union et avec les pays tiers. L'article 22 fait partie du chapitre IV des statuts du SEBC et de la BCE qui porte sur les «fonctions monétaires et opérations assurées par le SEBC», au même titre que d'autres dispositions qui permettent à la BCE d'accomplir les missions fondamentales relevant du SEBC.

9. La Commission comprend la modification que la BCE recommande d'apporter à l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE à la lumière de l'arrêt rendu par le

Tribunal dans l'affaire Royaume-Uni/BCE, T-496/11, du 4 mars 2015[2]. Le Tribunal a considéré que le pouvoir d'adopter des règlements au titre de l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE est l'un des moyens à la disposition de la BCE pour accomplir la mission, que confie à l'Eurosystème l'article 127, paragraphe 2, TFUE, de promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiements. Cette mission sert elle-même l'objectif principal énoncé à l'article 127, paragraphe 1, TFUE. Dans le même arrêt, le Tribunal a également jugé que l'expression «systèmes de compensation et de paiements» utilisée à l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE doit être interprétée à la lumière de la mission de promouvoir le «bon fonctionnement des systèmes de paiements»; partant, la possibilité offerte par l'article 22 des statuts à la BCE d'adopter des règlements «en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiements» ne saurait être comprise comme lui reconnaissant un tel pouvoir à l'égard de l'ensemble des systèmes de compensation, y compris ceux relatifs à des transactions sur titres, mais doit plutôt être considérée comme limitée aux seuls systèmes de compensation de paiements.

10. Par sa recommandation, la BCE cherche à modifier le champ d'application de l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE afin que les systèmes de compensation pour les instruments financiers relèvent de sa compétence réglementaire. Cette évolution recommandée par la BCE impliquerait donc un élargissement des pouvoirs réglementaires de cette dernière, et lui permettrait d'adopter des règlements concernant les systèmes de compensation pour les instruments financiers. Il convient toutefois de noter que, conformément à l'article 34.1 des statuts du SEBC et de la BCE, la BCE ne peut arrêter des règlements que dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre de l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE.

11. Par sa proposition législative du 13 juin 2017 visant à modifier le règlement (UE) n° 648/2012, la Commission cherche à renforcer les responsabilités des banques centrales d'émission en ce qui concerne les contreparties centrales agréées ou reconnues en vue d'exercer leurs activités dans l'Union. La proposition de renforcer les responsabilités des banques centrales d'émission s'explique par les risques potentiels que le dysfonctionnement d'une contrepartie centrale pourrait représenter pour le bon fonctionnement des systèmes de paiements et la mise en œuvre de la politique monétaire unique, deux missions fondamentales du SEBC, ce qui nuirait en fin de compte à la réalisation de l'objectif principal consistant à maintenir la stabilité des prix. Le renforcement du rôle des banques centrales du SEBC découlant de la proposition législative de la Commission est, dès lors, compatible avec l'objectif principal du SEBC et avec l'accomplissement, par la BCE, des missions fondamentales relevant du SEBC.

12. En l'absence de référence explicite aux systèmes de compensation pour les instruments financiers ou aux contreparties centrales dans le traité ou dans les statuts du SEBC et de la BCE, il est de la plus haute importance, pour des raisons de sécurité juridique, que la BCE soit clairement habilitée, en vertu de l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE, à adopter les mesures nécessaires, en ce qui concerne les systèmes de compensation pour les instruments financiers, pour atteindre les objectifs du SEBC et accomplir ses missions fondamentales. Une telle habilitation est nécessaire notamment pour permettre à la BCE de jouer pleinement le rôle

[2] ECLI: EU:T:2015:133

envisagé pour les banques centrales d'émission par la proposition législative de la Commission du 13 juin 2017 visant à modifier le règlement (UE) n° 648/2012.

13. La Commission constate que la BCE est d'avis qu'elle devrait être investie de pouvoirs réglementaires (considérant 7 de la recommandation BCE/2017/18). À cet égard, la Commission rappelle que sa proposition législative visant à modifier le règlement (UE) n° 648/2012 exige que les banques centrales d'émission soient associées à la prise de décisions (contraignantes) sur un certain nombre de questions relatives au processus d'agrément des contreparties centrales de l'Union ou de reconnaissance des contreparties centrales de pays tiers, ainsi qu'à la surveillance continue des contreparties centrales. En outre, ladite proposition législative part également du principe que les banques centrales d'émission peuvent être en mesure d'imposer des exigences supplémentaires aux contreparties centrales de l'Union et aux contreparties centrales de pays tiers qui présentent une importance systémique (contreparties centrales de catégorie 2) dans l'exercice de leurs missions de politique monétaire (voir notamment l'article 21 *bis*, paragraphe 2, en ce qui concerne les contreparties centrales de l'Union et l'article 25, paragraphe 2 *ter*, point b), l'article 25 *ter*, paragraphes 1 et 2, en ce qui concerne les contreparties centrales de pays tiers. Ces dernières dispositions peuvent être interprétées comme allant au-delà de la simple supervision, par les banques centrales d'émission, des infrastructures des systèmes de compensation de titres, et peuvent donc valablement être considérées comme une participation à la réglementation de leur activité. Dans le cadre exposé dans sa proposition législative, la Commission est donc d'avis qu'il est approprié que la BCE soit habilitée à prendre des décisions et à arrêter des règlements dans la mesure nécessaire en ce qui concerne les systèmes de compensation pour les instruments financiers.

14. Les nouveaux pouvoirs de la BCE à l'égard des contreparties centrales au titre de l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE interagiraient avec les pouvoirs d'autres institutions, organes et organismes de l'Union sur la base des dispositions relatives à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur prévues dans la partie III du TFUE, y compris les actes adoptés par la Commission ou par le Conseil en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés. La Commission estime qu'il est primordial de définir clairement et de distinguer le champ d'application des pouvoirs (réglementaires) des différentes institutions de l'Union, afin d'éviter l'application aux contreparties centrales de règles parallèles ou contradictoires.

15. Les actes juridiques du Parlement européen et du Conseil adoptés sur la base de dispositions relatives à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur prévues dans la partie III du TFUE, y compris les actes adoptés par la Commission ou par le Conseil en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés, devraient établir le cadre juridique général applicable aux systèmes de compensation pour les instruments financiers, en particulier pour l'agrément, la reconnaissance et la surveillance des contreparties centrales en droit de l'Union. S'il est vrai que la participation de la BCE à la prise de décisions concernant les contreparties centrales de l'Union et des pays tiers, et l'exercice de ses pouvoirs réglementaires pour imposer des exigences aux contreparties centrales en vue de l'accomplissement de ses missions fondamentales, seraient menés de manière indépendante en application de l'article 130 TFUE dans la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif principal du SEBC, les responsabilités nouvellement accordées à la BCE devraient cependant être exercées d'une manière compatible avec le cadre général précité relatif au marché intérieur établi par le Parlement européen et le Conseil, ou par la Commission ou le

Conseil agissant sur la base des pouvoirs qui leur sont conférés, et devraient, le cas échéant, respecter les responsabilités institutionnelles et les procédures définies dans ce cadre.

16. Compte tenu de ces considérations, la Commission est d'avis que la modification que la BCE recommande d'apporter à l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE mériterait des éclaircissements supplémentaires et devrait être reformulée afin de souligner que les pouvoirs réglementaires et décisionnels de la BCE visent à atteindre les objectifs du SEBC et à accomplir ses missions fondamentales. En outre, la modification devrait souligner que ces pouvoirs doivent être exercés d'une manière compatible avec tout acte adopté par le Parlement européen et le Conseil sur la base des dispositions relatives à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur prévues dans la partie III du TFUE, ainsi qu'avec les actes délégués adoptés par la Commission et les actes d'exécution adoptés par le Conseil ou la Commission en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés.

4. CONCLUSION

La Commission émet un avis favorable sur la recommandation de la BCE selon laquelle l'article 22 des statuts du SEBC et de la BCE devrait être modifié, sous réserve des adaptations exposées aux points 10 à 16 du présent avis.

L'annexe du présent avis expose la modification proposée par la Commission sous la forme d'un tableau, qu'il convient de lire en liaison avec le présent texte.

Le présent avis est transmis au Parlement européen et au Conseil.

Fait à Strasbourg, le 3.10.2017

Par la Commission
Jean-Claude JUNCKER
Le président,